Comisión de Asuntos Internacionales
Carpeta Nº 2843 de 2014

Versión Taquigráfica N° 2184 de 2014

LEY DE ORGANIZACIÓN CONSULAR

Asociación de Funcionarios del Servicio Exterior del Uruguay (AFUSEU)

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 9 de julio de 2014

(Sin corregir)

PRESIDEN:	Señores Representantes Jaime Mario Trobo, Presidente y Rubén Martínez Huelmo, Vicepresidente.
MIEMBROS:	Señores Representantes Samuel Bradford, María Elena Laurnaga y Eduardo Márquez.
INVITADOS:	Por la Asociación de Funcionarios del Servicio Exterior del Uruguay (AFUSEU): Embajador Luis Bermúdez, Presidente; Ministro Consejero Gabriel Bellón, Secretario y señora Daniela Suárez, Secretaria Administrativa.

SEÑOR PRESIDENTE (Martínez Huelmo).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Tenemos mucho gusto en recibir a una delegación de la Asociación de Funcionarios del Servicio Exterior del Uruguay, Afuseu, integrada por su Presidente, Embajador Luis Bermúdez; su Secretario, Ministro Consejero Gabriel Bellón y su Secretaria Administrativa, señora Daniela Suárez.

Su presencia se debe a nuestro interés en ampliar la nota que nos remitieran el 20 de junio pasado, fundamentalmente en relación a la observación que hacen al artículo 21 del proyecto de ley de organización consular.

SEÑOR BERMÚDEZ.- En nombre de la Comisión Directiva de Afuseu, queremos agradecerles la gentileza de recibirnos en la Comisión.

Tal como adelantamos en la nota del 20 de junio pasado, nuestro deseo es compartir con ustedes un par de inquietudes relacionadas con el proyecto de Ley Orgánica Consular, en especial referidas al artículo 21 del proyecto, que trata de las causales de destitución.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Trobo)

——Como es de conocimiento de los señores legisladores, las funciones diplomática y consular son desempeñadas por el mismo cuerpo de funcionarios, algo que está corroborado en el artículo 4º del proyecto que enviara el Poder Ejecutivo, que establece: "Los funcionarios consulares de carrera serán funcionarios del Servicio Exterior de la República y los designará el Poder Ejecutivo". En consecuencia, al crear una causal de destitución para el diplomático uruguayo que se desempeña como cónsul que no coincide con las previstas en el numeral 10) del artículo 168 de la Constitución de la República, introduciendo un elemento nuevo -"los

intereses de la República"-, se estaría generando una incongruencia con respecto a lo establecido en la Carta Magna para los funcionarios diplomáticos.

La redacción que proponemos para el segundo inciso del artículo 21 del proyecto en consideración es una reproducción exacta de lo que establece la Constitución de la República: "Se considerarán causas de destitución, según el artículo 168 numeral 10) de la Constitución de la República, la comisión de aquellos actos que afecten su buen nombre o el prestigio del país y de la representación que invisten". De esta forma, habría una congruencia entre la Ley Orgánica y la Constitución de la República.

Nos ha resultado particularmente útil -queremos agradecerlo- el trabajo realizado por la Comisión Permanente para visualizar de forma comparada los cambios que se introducen a la vieja Ley Consular del año 1906, así como las mejoras al texto introducidas por la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado.

Esta es una contribución de nuestra Asociación, como forma de mejorar el texto de una ley oportuna y necesaria, y en cuyo proceso de redacción a nivel del Ministerio nos hubiera gustado ser invitados a participar. Gracias a la generosidad de ustedes tenemos la oportunidad de hacer esta presentación y el intercambio que ustedes deseen.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- En la Ley Nº 3.028, de 1906, se hace referencia a las conveniencias o el decoro de la Nación; en el proyecto del Poder Ejecutivo se sustituyó esta expresión por "intereses de la República". Se trata de sinónimos.

En principio había leído solamente la carta que ustedes enviaron, pero cuando profundicé en los antecedentes, más allá de que parece procedente lo que ustedes proponen, me pareció que se neutraliza con la palabra "conveniencias" que aparece en la normativa de 1906. Conveniencias e intereses son sinónimos. Sería bueno saber cómo se aplicó esto de las conveniencias durante las décadas que estuvo vigente esta norma. Parecería que el Poder Ejecutivo repite la misma fórmula, pero con un vocablo diferente.

SEÑOR BERMÚDEZ.- Evidentemente, el lenguaje va cambiando con el paso de los años. La ley vigente supera el siglo. Allí se habla de las conveniencias o el decoro de la Nación; nosotros usamos menos el término Nación, y utilizamos República. El lenguaje va evolucionando.

Si bien la redacción en este proyecto está mejorada, es más clara y está más de acuerdo con la manera como hoy se habla o lo que ve en textos escritos, es difícil encontrar el contenido de la expresión "intereses de la República". Por eso consideramos que, con arreglo al numeral 10 del artículo 168 de la Constitución de la República, debería reproducirse lo que allí se establece y no introducir elementos nuevos, que no están mencionados allí. El numeral 10 del artículo 168 de la Constitución refiere a una causal adicional para los diplomáticos, y allí no se mencionan los intereses de la República.

Entendemos que este concepto no está definido, y puede ser interpretado con laxitud. Se habla de causas en que "sea incompatible la continuación de los Funcionarios Consulares en sus puestos con los intereses de la República [...]". No se trata de la continuación en el puesto. Eso fue mejorado por el Senado, que modificó la redacción estableciendo "la comisión de actos incompatibles con los intereses de la República". No se trata de la permanencia en el puesto, sino de la comisión de un acto, siendo responsable por una acción determinada que realice el funcionario diplomático en ejercicio de la actividad consular.

Es fundamental definir el alcance de la expresión "intereses de la República". Como no hemos encontrado una definición clara y precisa, creemos que es mejor reproducir las causales que figuran en el numeral 10) del artículo 168 de la Constitución de la República.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin perjuicio de que la legislación vigente pueda tener una redacción similar a la del artículo 21, nos parece razonable adaptar el texto legal al de la Constitución, ya que es ir a la fuente. Allí está descripto algo tan grave como la destitución de los funcionarios. La separación del cargo es posible ante cualquier circunstancia -por supuesto que con fundamento-; tanto los funcionarios como las personas vinculadas al sistema consular perfectamente pueden ser separados del cargo por una autoridad.

Me parece de recibo el planteo realizado. Al hacer el análisis, y luego de la opinión que nos dé el Ministerio -ha sido convocado para hablar del proyecto y de otros tópicos-, la Comisión verá cómo resuelve esto.

En el último párrafo de la exposición de motivos de este proyecto de ley señala: "Considerando la diversidad temática que abarca la actividad consular el Ministerio de Relaciones Exteriores creó un Grupo Asesor Ad Honorem integrado por personas idóneas para analizar el centenario marco normativo, proponiendo pautas para su reforma", y luego nombra a personas que, de acuerdo con sus antecedentes profesionales y académicos, se les convocó para realizar un análisis de antecedentes y proponer un proyecto de ley, que supuestamente es el que está a estudio de la Comisión. Ustedes nos han dicho que como Asociación de Funcionarios del Servicio Exterior del Uruguay no fueron convocados a ese ámbito ni les fue requerida opinión hasta que el proyecto estuvo en el Parlamento. ¿Eso es así?

SEÑOR BERMÚDEZ.- Esa interpretación es correcta. No fuimos convocados en la instancia interna del Ministerio a estar representados mediante un delegado en este grupo de trabajo. Sin perjuicio de que hubo representantes de la Dirección General de Asuntos Consulares -colegas todos muy capacitados y con trayectoria-, como asociación gremial nos hubiera gustado formar parte de este grupo de trabajo.

En la exposición de motivos del proyecto se señalan tres ejes de acción. El segundo establece: "Brindar las mayores garantías a los agentes consulares en el ejercicio de sus funciones". Entendemos que con una redacción como la que figura en el artículo 21, introduciendo una nueva causal de destitución que no es precisa, que puede llegar a ser ambigua, que no está definida expresamente, afecta las mínimas garantías con que deben contar los funcionarios públicos en general, y en particular el cónsul, para el ejercicio de su tarea. Por eso insistimos en ir a la formulación que figura en la Constitución de la República.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con relación al artículo 28, en algún momento planteamos con gran preocupación la posibilidad de que a través de los Consulados se realizaran las inscripciones en el Registro Civil de los hijos de uruguayos nacidos en el exterior, por el hecho de presentarse y de presentar los documentos requeridos. De esta forma se podrían resolver muchas angustias y preocupaciones que tienen familiares o compatriotas que están en el exterior, que tienen hijos y deben buscar mecanismos para inscribir a sus hijos. A veces los inscriben como naturales de otro país porque entienden que ello es conveniente, y otros no tanto. Cuando estuvo el Ministro en la Comisión, habló de su interés en propiciar una modificación de la legislación consular para encontrar el mecanismo a través del cual los Consulados tuvieran una mayor participación y una instancia determinante en el registro, evitando el trámite de enviar todos los antecedentes al país para que desde aquí se devuelvan al exterior y se demorara días y hasta meses para la inscripción de un chico.

De acuerdo con el texto que tenemos a consideración y la experiencia que ustedes puedan tener, ¿pueden decirnos si esto resuelve el problema?

SEÑOR BERMÚDEZ.- En este artículo se hace una remisión al artículo 5º de la Convención de Viena de Relaciones Consulares, de 1963, y otras que le encomiende el Poder Ejecutivo. Creemos que en este caso es estimulante que un funcionario consular pueda realizar algún tipo de tarea que no esté taxativamente enumerado en la Ley Orgánica; puede haber aspectos de actualización o de la dinámica de trabajo que no estén previstos hoy, pero que sucedan dentro de diez años. Las leyes orgánicas son normas que permanecen bastante tiempo. Me parece importante dejar esto abierto en esta enumeración que se prevé: "Ejercer funciones de Oficiales de Registro de Estado Civil [...]". Es lo más conveniente, sobre todo cuando se trata de impulsar y de mantener unida a una colonia uruguaya en el exterior. De hecho, ya hay alguna previsión en el arancel consular y en la ley vigente.

Mi experiencia más reciente en este sentido, cuando ejercí como Cónsul General en Dubai. Aquí hay una colonia de uruguayos muy reciente, pero que se incrementa permanentemente por los caballos y el enduro ecuestre. Emiratos Árabes Unidos es un país que tiene un gran nivel deportivo y de competencia a nivel internacional en esta disciplina. Tanto en Dubai como en Abu Dabi hay una cantidad de uruguayos radicados allí que desempeñan diferentes tareas: entrenadores, jinetes, médicos veterinarios, etcétera. Generalmente van con sus familias, y nacen chicos. Felizmente, tuve ocasión de registrar a muchos niños uruguayos nacidos en Dubai. Este Emirato, como muchos países del mundo árabe -sobre todo los del Golfo Pérsico-, tiene la

particularidad de ser complicado porque aunque haya nacido en los Emiratos Árabes Unidos, si al extranjero no le dan un documento que acredite el nacimiento y la nacionalidad, queda como apátrida, porque esa persona nunca va a tener la nacionalidad del país donde nació; no se aplica el "jus soli", sino el "jus sanguinis".

La primera preocupación que tenían los padres era ir al Consulado. Ya sabíamos en qué etapa estaba el embarazo, y apenas nacía, iban con el certificado que daba el centro hospitalario de que había nacido y era viable, el nombre del niño y el de los padres y hacíamos una partida de nacimiento en el Consulado. Hay un libro de inscripción en los Consulados para actos de estado civil, sean nacimientos, matrimonios o defunciones. Se hace un acta, que queda plasmado de puño y letra del Cónsul en el libro correspondiente, y de ella se hace un testimonio de partida que se da al interesado, y una copia se manda por valija diplomática al Ministerio de Relaciones Exteriores para que se hiciera llegar al Registro Civil. Entonces, cuando el uruguayo venía al país a regularizar la situación del niño, ya había algo del trabajo adelantado, inclusive para la expedición de la cédula de identidad.

Como bien señalaba el señor Presidente, se trata de funciones nuevas que creo está muy bien que estén contenidos en la ley. Considero que es bueno que no se trate de una enumeración taxativa, sino a título de enunciado.

Quizás en 1906 no había Cónsules dedicados a difusión o promoción de la actividad comercial del país, hacer conocer la oferta exportable del país, tener contactos comerciales con importadores y exportadores, fortaleciendo una corriente comercial con el país de destino. Es algo que en teoría y a priori uno no piensa que un Cónsul pueda hacer esa tarea, pero hoy en día, la dinámica de trabajo y la cantidad de misiones en el exterior que tiene el Uruguay -no son tan numerosas, pero felizmente tiende a incrementarse- hace que se trate de una línea de trabajo que el Cónsul debe desempeñar.

Entonces, entiendo que el artículo 28 está en línea con ese ejemplo y con lo que mencionaba el señor Presidente.

SEÑORA LAURNAGA.- Vamos a seguir estudiando este tema y escuchando a la Cancillería; el Poder Ejecutivo está invitado para la semana próxima.

No me quedaron claras las consecuencias de la diferencia entre el concepto de conveniencia y el de intereses, sobre todo teniendo en cuenta que en el Senado hubo voluntad de modificar algunos problemas de redacción. Ese texto corrige en tres o cuatro artículos algunos elementos de redacción como los ya señalados, por ejemplo, cambiar "en sus puestos" por "la comisión de actos".

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos mucho su visita. Si fuera necesario, los invitaremos a regresar.

SEÑOR BERMÚDEZ.- Los agradecidos somos nosotros.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la reunión.